

Universidades Lusíada

Brito, Luís Miguel Nogueira de, 1965-

Tragédia e erro na revisão constitucional de 1997

<http://hdl.handle.net/11067/5103>
<https://doi.org/10.34628/f7jp-vb83>

Metadados

Data de Publicação	1999
Resumo	O assunto que vou abordar retrata aquilo que se poderá qualificar como sendo simultaneamente um erro e uma tragédia na revisão constitucional de 1997. Tragédia na medida em que revela o modo como a classe política distorceu o sentido que deve assumir uma revisão da constituição, enquanto forma mais elevada do exercício do poder legislativo no domínio dos poderes constituídos; erro, porque esse entendimento da classe política se alicerçou sobre uma deficiente interpretação, na opinião de quem esc...
Palavras Chave	Constituições - Portugal - 1976
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, n. 07-08 (1999)

Esta página foi gerada automaticamente em 2023-05-07T22:35:43Z com informação proveniente do Repositório

TRAGÉDIA E ERRO NA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1997

O assunto que vou abordar retrata aquilo que se poderá qualificar como sendo simultaneamente um erro e uma tragédia na revisão constitucional de 1997. Tragédia na medida em que revela o modo como a classe política distorceu o sentido que deve assumir uma revisão da constituição, enquanto forma mais elevada do exercício do poder legislativo no domínio dos poderes constituídos; erro, porque esse entendimento da classe política se alicerçou sobre uma deficiente interpretação, na opinião de quem escreve, da norma do artigo 284º da Constituição.

São sobejamente conhecidos os problemas que a norma de limites materiais expressos de revisão constitucional tem suscitado aos constitucionalistas portugueses. Pelo contrário, os limites temporais, consagrados actualmente na norma do artigo 284º da Constituição, não têm dado azo a quaisquer divergências entre os autores. Na verdade, a existência de limites temporais da revisão constitucional caracteriza o constitucionalismo português desde o seu início, com excepção da Constituição de 1838⁽¹⁾. Mas se através dos limites materiais a Constituição pretende conformar o conteúdo das revisões constitucionais futuras, através dos limites temporais a Constituição calendariza ela própria a alternância entre aquilo a que Bruce Ackerman chamou momentos constitucionais e a políti-

(*) Assistente do Departamento de Direito da Universidade Lusíada e da Faculdade de Direito de Lisboa.

(1) Cfr. O artigo 28º da constituição de 1822; o artigo 140º da Carta Constitucional de 1826; o artigo 82º da Constituição de 1911; o artigo 133º da Constituição de 1933; os artigos 286º e 287º da Constituição de 1976, após a revisão de 1982; o artigo 284º da Constituição, após as revisões de 1989 e 1992.

ca de todos os dias⁽²⁾. Ou seja, o poder constituinte pré-determina os momentos em que deverá ocorrer um retorno aos princípios da fundação. Simplesmente, a tentativa de pré-definição dos momentos constitucionais torna-os especialmente vulneráveis à prevalência da negociação em detrimento da argumentação no desenvolvimento da política constitucional, especialmente se levarmos em consideração a evolução mais recente do sistema político português.

O debate racional é suposto basear-se apenas na força do melhor argumento; a negociação, pelo contrário, lança mão de recursos que podem ser utilizados para tornar credíveis ameaças e promessas. No primeiro caso, o comportamento dos actores constitucionais é guiado por raciocínios imparciais, em que avulta a preocupação pelos direitos individuais ou pelo bem comum. No segundo caso, impera o funcionamento do interesse egoísta ou meramente partidário. Todos nós conhecemos exemplos bem recentes destes dois tipos de comportamentos⁽³⁾.

Considerando que a existência de limites temporais de revisão constitucional potencia a negociação em detrimento da argumentação, poderá talvez dizer-se que mais do que a norma de limites materiais expressos será a norma do artigo 284º da Constituição que no futuro poderá vir a limitar o desenvolvimento da constituição e a impedir o surgimento de verdadeiros momentos constitucionais (para utilizar uma expressão, já atrás referida, de Bruce Ackerman). A revisão de 1997 revela uma perigosa tendência para transformar a revisão constitucional num negócio decidido à margem do parlamento e contribuiu para fazer dela um mecanismo destinado sobretudo a preencher a agenda dos partidos políticos. Ora, essa tendência foi tornada possível por uma interpretação questionável do artigo 284º da Constituição.

(²) Cfr. Bruce Ackerman, *We the People, 1, Foundations*, Cambridge, Mass., 1993, pp. 29 e ss.; cfr.; ainda, Ricardo Leite Pinto, *O "Momento Maquiavélico" na Teoria Constitucional Norte-Americana. Republicanismo, História, Teoria Política e Constituição*, Lisboa, 1998, pp. 139 e ss.

(³) Sobre este aspecto, cfr. J. J. Gomes Canotilho, "Pela Mão de Mariana - A propósito do Negocialismo Partidário na Revisão Constitucional", in Seara Nova, nº 56, Abril de 1997; Paulo Otero, *O Acordo de Revisão Constitucional: Significado Político e Jurídico*, Lisboa, 1997; António de Araújo e Miguel Nogueira de Brito, "Argumentar e Negociar em Debates Constitucionais. A Revisão Constitucional de 1997", in Jorge Miranda (org.), *Perspectivas Constitucionais, Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, vol. III, Coimbra, 1998, pp. 117 e sã.; António de Araújo, *A Revisão Constitucional de 1997 Um Ensaio de História Político-Constitucional*, Coimbra, 1999. A abordagem do texto é mais limitada do que aquela que é efectuada nos trabalhos citados: pretende-se aqui apenas identificar os traços do regime da revisão constitucional que mais terão contribuído para a sua notada contratualização ou negocialização.

A alteração do artigo 284º da Constituição pela Lei de Revisão nº 1/92, de 25 de Novembro proporciona-nos um exemplo recente de aplicação do procedimento de revisão à própria norma que o prevê. Ao contrário das anteriores, de que apenas resultaram modificações no arranjo textual dos artigos respeitantes ao procedimento de revisão, a terceira revisão da CRP alterou em aspectos substanciais a norma do artigo 284º. Esta alteração terá tido por finalidade clarificar, no nº 1 do artigo 284º, que a referência à “última lei de revisão ordinária”, em substituição de “qualquer lei de revisão”, torna claro, para todo o sempre, que de cinco em cinco anos terá lugar uma revisão ordinária, sem prejuízo de *n* revisões extraordinárias, que não deferirão ou não farão recomençar o início da contagem do prazo quinquenal”. Com este objectivo, introduziram-se, nos n.ºs 1 e 2 do referido artigo, os conceitos de “revisão ordinária” e “revisão extraordinária”⁽⁴⁾.

O problema suscitado por esta alteração do artigo 284º é o de saber qual a data a partir da qual se devia contar o prazo de cinco anos para efectuar a revisão ordinária subsequente à de 1992. Deveria esse prazo ser contado a partir da data da revisão realizada em 1989, ou a partir de 1992, data da revisão em que foram introduzidos os adjectivos “ordinário” e “extraordinário”? Como é sabido, os autores da revisão de 1997 optaram pela primeira data.

Independentemente de tal opção, parece razoável entender, desde logo, que a versão do artigo 284º introduzida em 1992 é apenas aplicável a uma revisão constitucional realizada depois do momento em que foi introduzida, e não antes. A constitucionalidade da reforma constitucional realizada depois da terceira revisão deveria ser apreciada do ponto de vista da sua conformidade com o regime constante da nova versão do artigo 284º; já uma revisão realizada antes do momento em que foi realizada a terceira revisão, ou nesse próprio momento, deve ser apreciada do ponto de vista da sua conformidade com o regime contido na antiga versão do artigo 284º, ainda que o problema da sua constitucionalidade se coloque depois do momento em que foi realizada a terceira revisão. A auto-revisão, isto é, a revisão do artigo 284º de acordo com o procedimento nele previsto, é em si mesma perfeitamente admissível⁽⁵⁾; já não será admissível pretender que a disciplina do novo artigo 284º se aplica ao próprio momento em que este foi alterado, ao abrigo da

(4) Cfr. intervenção do Deputado Almeida Santos na reunião do dia 9 de Outubro de 1992 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, publicada no Diário da Assembleia da República, II Serie, nº 7RC, de 10 de Outubro de 1992, p. 122, e ainda nos Trabalhos Preparatórios da Revisão Constitucional, Terceira Revisão 1992, p. 194.

(5) Sobre o problema da auto-referência nas normas constitucionais, cfr. Miguel Nogueira de Brito, *Sobre o Poder de Revisão O Problema da Auto-Revisão Constitucional*, I vol., Capítulo III, policop., Lisboa, 1995.

anterior versão. Em termos talvez mais expressivos, dir-se-á que a relevância jurídica de uma revisão não pode aferir-se pelas normas constitucionais que dela resultam mas ainda pelas normas constitucionais de que resultou.

Deste modo, uma vez que a constitucionalidade da revisão que deu origem à versão do artigo 284º constante da revisão de 1992 deve ser apreciada à luz da anterior versão da mesma disposição, é a interpretação dessa anterior versão que deverá resolver o problema de saber qual o termo a *quo* do prazo de cinco anos para efectuar a quarta revisão ordinária.

A questão de saber se a terceira revisão interrompeu ou não o *prazo* de cinco anos para a realização de nova revisão ordinária é única e exclusivamente uma questão de interpretação do artigo 284º na versão da Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho, pois era esse o direito vigente no momento relevante. Ora, o regime dos limites temporais de revisão, anterior ao actualmente em vigor, era interpretado pela doutrina num sentido que parece não permitir que se considere como termo *quo* da revisão ordinária a data da segunda revisão. Antes de mais, importa esclarecer que a doutrina utilizava já as expressões “revisão ordinária” e “revisão extraordinária” para se referir à assunção de poderes de revisão decorridos cinco anos sobre a data de publicação de qualquer lei de revisão e à assunção de poderes de revisão em qualquer momento por resolução de quatro quintos dos deputados em efectividade de funções⁽⁶⁾. Mas isso não impedia, no entanto, que se acrescentasse: “Efectuada uma revisão constitucional extraordinária, começa a contar-se um novo quinquénio para efeitos de revisão ordinária, pelo que esta não poderá iniciar-se na data em que poderia sê-lo, se não se tivesse interposto a revisão extraordinária”⁽⁷⁾. Essa parecia ser, com efeito, a única interpretação admissível em face da expressão “qualquer lei de revisão”, contida na anterior versão do artigo 284º da Constituição.

Registe-se ainda que os conceitos de revisão ordinária e revisão extraordinária foram introduzidos pela doutrina a propósito do artigo 82º da Constituição de 1911. A revisão extraordinária era aquela que antecipava de cinco anos a realização da revisão ordinária, efectuada de dez em dez anos a contar da promulgação da Constituição⁽⁸⁾. Se a revisão extraordinária consistia na antecipação da revisão

⁽⁶⁾ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª edição, Coimbra Editora, 1985, p. 556.

⁽⁷⁾ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 557.

⁽⁸⁾ Cfr. Marnoco e Sousa, *Constituição Política da República Portuguesa, Comentário*, Coimbra, 1913, pp. 616-617.

ordinária, parece que a partir da data em que era efectuada se devia iniciar a contagem de novo decénio para efeitos de revisão ordinária.

Os conceitos de revisão ordinária e extraordinária foram também utilizados na vigência da Constituição de 1933, com um sentido diferente, quer daquele que resulta da actual versão do artigo 284º, quer daquele que era utilizado em face do artigo 82º da Constituição de 1911. Com efeito, revisão ordinária era, em face da norma do artigo 133º da Constituição de 1933 (correspondente ao artigo 176º após a revisão de 1951 e ao artigo 137º após a revisão de 1971) aquela que se realizava de dez em dez anos desde a data da última lei de revisão, podendo ser antecipada de cinco anos. Pelo contrário, revisão extraordinária era, em face do artigo 134º (correspondente ao artigo 177º após a revisão de 1951 e ao artigo 138º após a de 1971), a que tinha lugar por iniciativa do Presidente da República, podendo ser efectuada em qualquer altura⁽⁹⁾. Finalmente, importa aqui sublinhar que após a revisão de 1951, operada pela Lei nº 2.048, de 11 de Junho, o artigo 176º, § 1º, passou a referir, no caso de a revisão constitucional (ordinária) ser antecipada de cinco anos, que “o decénio se conta desde a data da lei de revisão que então for votada”⁽¹⁰⁾.

Em face do exposto, parece pacífico concluir que a questão de saber se a terceira revisão interrompeu ou não o quinquénio em curso para efeitos de revisão ordinária deve ser resolvida à luz das normas constitucionais vigentes no momento em que foi efectuada essa revisão, ou seja, o artigo 284º, na numeração da Lei nº 1/89. Ora, colocada a questão nesse plano, e atendendo ao sentido atribuído aos conceitos de revisão ordinária e extraordinária na nossa história constitucional, parece também pacífico concluir que desde a Constituição de 1911 até à terceira revisão da Constituição de 1976, a possibilidade de o órgão legislativo assumir poderes de revisão por resolução dos deputados tomada por maioria qualificada sempre teve o efeito de interromper o prazo findo o qual o mesmo órgão assumiria poderes de revisão pelo mero decurso do tempo.

Deste modo, pode dizer-se que se o legislador da terceira revisão constitucional desvirtuou o regime de limites temporais próprio da história constitucional portuguesa, o legislador da quarta revisão constitucional, com base na interpretação do artigo 284º da Constituição que atrás se criticou, produziu uma obra cujas virtudes têm sido largamente questionadas, designadamente no âmbito da presente conferência.

(9) Cfr. Marcelo Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª ed., II, Lisboa, 1961, pp. 495-496.

(10) Cfr. Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas*, 2ª ed., Lisboa, 1984, p. 362.